



Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas

Public policies for rural territorial development in Latin America: Balance and perspectives

Mireya Valencia-Perafán,^a Jean François Le Coq,^b Arilson Favareto,^c Mario Samper,^d Fernando Sáenz-Segura^e y Eric Sabourin^f

Recibido: 13/03/2020 • Aceptado: 05/05/2020

Publicado: 30/06/2020

Resumen







En las últimas dos décadas, el enfoque territorial fue introducido e incorporado en la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo territorial rural (DTR) en muchos países de América Latina. A partir de la revisión de investigaciones previas y de encuentros de expertos, este artículo presenta un balance de los logros y limitaciones de las políticas de DTR, y propone orientaciones para concebir a una nueva generación de políticas de desarrollo territorial. Si el análisis revela logros en términos de difusión del enfoque territorial y de fomento de procesos participativos, se han observado limitaciones en términos de intersectorialidad y multiescalaridad de los procesos, así como de multidimensionalidad de los resultados. Las orientaciones para una nueva generación de políticas de desarrollo territorial destacan, entre otras, la necesidad de aclarar y consensuar los objetivos (múltiples) de estas políticas, considerar las asimetrías de relaciones de poderes en los territorios y tener más flexibilidad y creatividad en los dispositivos de intervención. Esta nueva generación de políticas abre nuevas pistas de investigación para el entendimiento de las dinámicas y trayectorias territoriales y de los juegos de poderes, de las interacciones del conjunto de políticas que afectan estas dinámicas y del diseño metodológico de evaluación de las políticas.

Palabras clave: desarrollo territorial; escalas; innovación institucional; intersectorialidad; políticas públicas; ruralidad.

Abstract

In the last two decades, the territorial approach was introduced and translated into the rural territorial development (RTD) policies and programmes in many Latin American countries. Based on a review of literature and meetings of experts, this article presents a balance of the achievements and limitations of RTD policies, and proposes guidelines for designing a new generation of territorial development policies. If the analysis reveals achievements in terms of dissemination of the territorial approach, and promotion of participatory processes, there are limitations in terms of intersectoriality and crossscale dimensions of the processes, and multidimensionality of the results. The guidelines for a new generation of territorial development policies highlight, among other things, the need to clarify and reach consensus on the (multiple) objectives of these policies, to consider the asymmetries of power relations in the territories and to have more flexibility and creativity in the intervention mechanisms. This new generation of policy opens up new research avenues in terms of understanding territorial dynamics and trajectories and power asymmetries, the interactions of the set of policies that affect these dynamics, and the methodological design of policy evaluation.

Keywords: territorial development; scales; institutional innovation; intersectoriality; public policies; rurality.

- a Universidad de Brasilia, Red Brasileña de Investigación y Gestión Territorial, Brasil.
mireya@unb.br  orcid.org/0000-0003-0236-9154
- b Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Colombia.
jf.lecoq@cgiar.org  orcid.org/0000-0003-1084-1973
- c Universidade Federal do ABC, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Brasil.
arilson@uol.com.br  orcid.org/0000-0003-1825-7165
- d Investigador en agricultura, historia agraria, territorios y bienestar rural.
mario.samper@gmail.com  orcid.org/0000-0001-6594-9434
- e Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Costa Rica.
fsaenz@una.ac.cr  orcid.org/0000-0001-8260-7751
- f Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo.
sabourin@cirad.fr  orcid.org/0000-0002-1171-2535



Introducción

En el campo de los estudios rurales, se discute desde hace más de dos décadas el concepto de lo rural y la relevancia de ese espacio en términos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales para los procesos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, esta discusión se da, principalmente, en el ámbito de ministerios de agricultura, movimientos sociales del campo, organismos internacionales y programas académicos destinados a esta temática.

Así existan restricciones en la comprensión de lo rural en otras esferas de la sociedad, hay esfuerzos significativos por evidenciar las configuraciones diferenciadas de lo rural del siglo XXI, que se expresan en sus dimensiones explicativas –vínculo con las ciudades, relaciones interpersonales y relaciones con la naturaleza– (Abramovay 2000). De igual forma, se cuestionan las narrativas de los modelos de desarrollo de los países de la región, sea por los ajustes fiscales y reducción de la actuación del Estado en el marco del Consenso de Washington de la década de 1990, o por la primarización de la economía bajo el llamado Consenso de las Commodities (Svampa 2013), que no muestran resultados en materia de generación de empleo, crecimiento económico, disminución de las desigualdades o en la preservación de los recursos naturales (Favareto 2017a).

El balance indica que el mundo rural latinoamericano presenta situaciones preocupantes. Las brechas entre territorios siguen muy marcadas, por ejemplo, en 2010 el estado de São Paulo, el Distrito Federal de México y la Provincia de Buenos Aires aportaron respectivamente 13,9%, 5,6% y 4,2% del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe, siendo que parte significativa de la pobreza (medida por ingresos) está en el nordeste de Brasil y en el sur de México (Penagos 2019). Según la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL 2019b), en los espacios rurales hay 45,2% de personas en situación de pobreza y 20% en pobreza extrema, comparado con el 26,3% y 8,4% de los espacios urbanos. De igual forma, la proporción de subempleo por ingresos es mayor en las áreas rurales (35%) que en las urbanas (16%) (CEPAL 2019a). Junto con esto, se identifica una precarización de los vínculos sociales, polarización, desarrollo de economías ilícitas que producen violencia, inseguridad y expulsión de población, que se suman a otros problemas que provocan la migración: inseguridad alimentaria, diferencias de los salarios y oportunidades de empleo. La heterogeneidad de los actores rurales en situación asimétrica de capacidades y poderes genera conflictos socioambientales y tensiones sobre el acceso y uso de los recursos, agravando los problemas de inequidad.

Frente a este panorama, es imperante influir en las narrativas y en la dirección de los procesos de desarrollo que saquen a los espacios rurales de su condición de periferia y los posicionen como alternativas estratégicas para el futuro de América Latina y el Caribe. Para ello, un grupo importante de investigadores propone una nueva generación de políticas para el desarrollo rural, sea que se adjetiven como intersectoriales, de segunda, tercera

generación o, simplemente, como una nueva generación (Valencia et al. 2018; Berdegú y Favareto 2019; Grisa y Schneider 2015; Valencia et al. 2019).

En esas propuestas, el territorio continúa siendo una categoría pertinente para pensar problemas complejos y diversos de los espacios rurales. Retomando lo tantas veces enfatizado por académicos, técnicos y gestores, el territorio es una categoría que permite ver lo rural más allá de lo agrícola y de los agricultores. Como lo explican Bezerra y Bacelar (2013, 72) y Bacelar (2015, 43), “lo rural se expresa como forma territorial de la vida social”, ilustrando cómo los límites de un enfoque ampliado de la ruralidad superan la perspectiva económica que los observa solamente como espacios de producción agropecuaria.

Entender que los territorios rurales son el resultado de la interacción social y no de un simple y arbitrario límite físico (Abramovay 2007) lleva, necesariamente, a pensar esas relaciones en la interdependencia con las ciudades, la forma en que las interacciones generan rasgos diferenciadores de los espacios rurales y, por último, cómo esa comprensión ampliada de lo rural imprime la necesidad de pensar los procesos de desarrollo rural como un proyecto de sociedad (Bacelar 2015).

El objetivo de este artículo es hacer un balance de los estudios sobre las políticas de desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina y el Caribe, e identificar elementos que contribuyan con el diseño de políticas futuras. Por asuntos de espacio, no se analiza aquí un conjunto de experiencias llevadas a cabo por gobiernos subnacionales (Fornazier y Valencia 2018; Favareto y Lotta 2017; González 2017, entre otros) o por organizaciones profesionales y de la sociedad civil (Cazella et al. 2019; Delgadillo y Montaña 2017; Gómez y Cartagena 2012, entre otros). Pero muchas dificultades identificadas en estos casos son similares a aquellas encontradas en las políticas nacionales analizadas en este trabajo.

Para eso, revisamos los estudios publicados en los últimos años y los cruzamos con la experiencia de los participantes en diferentes espacios de discusión, como seminarios, encuentros y congresos, realizados en los últimos tres años gracias al trabajo conjunto entre redes de investigadores, universidades, instituciones para el desarrollo y grupos sociales. Entre muchos otros, pueden indicarse como marco de referencia los estudios realizados por la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) y la Red Brasileira de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE).¹

Entre los eventos que consideramos importante mencionar está el realizado por la Red PP-AL en 2018 donde se integraron análisis sobre las políticas de DTR, se hizo un balance y se platearon perspectivas, concluyendo que centrarse en un solo sector productivo, en un único segmento de la población o en una sola dimensión (social, ambiental o económica) genera resultados tímidos y de corta duración (Valencia et al. 2019).

1 Entre otras referencias emblemáticas sobre los estudios territoriales están los trabajos realizados por Abramovay (2007); Berdegú y Favareto (2019); Berdegú et al. (2015); Delgado y Leite (2015); Favareto (2015; 2017); Valencia y Avila (2017); Favareto y Berdegú (2018); Fernández et al. (2019); y Sabourin et al. (2016).

Balance de los 20 años de implementación de políticas territoriales en América Latina y el Caribe

En la región, este enfoque comenzó a implementarse durante la primera década de 2000 y, conforme lo analizan Sotomayor et al. (2013), “es un hecho continental y casi simultáneo” en América Latina y el Caribe. Los programas de DTR comparten algunas características

Los programas de DTR comparten algunas características como la institucionalización de una nueva escala o un nuevo nivel de gobernanza supra o intermunicipal.



como la institucionalización de una nueva escala o un nuevo nivel de gobernanza supra o intermunicipal. Para estos autores, la propuesta de desarrollo territorial llega, entre otras cosas, para responder a las limitaciones que el enfoque agrícola del desarrollo rural presentaba, principalmente para superar la desigualdad territorial, la pobreza y para promover la sostenibilidad ambiental. Abordar esta problemática implica nuevos acuerdos institucionales que puedan atender múltiples objetivos desde una perspectiva multisectorial, así como el diseño de programas fuertemente asociados con procesos de participación de la sociedad civil.

Pero paradójicamente, a pesar de que se promovió la intersectorialidad como uno de sus principios, estos se centraron en ministerios sectoriales y estuvieron dirigidos a un segmento específico como, por ejemplo, la agricultura familiar (Sabourin y Sayago 2013).

Este es el caso de Argentina, Brasil y Uruguay donde los programas fueron ejecutados, en su orden, por el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), por el Ministerio de Desarrollo Agrario y por Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Ello genera desafíos importantes que, además de vencer la limitada intersectorialidad, significan cambiar la idea, bastante arraigada, de equiparar el desarrollo agropecuario con el desarrollo rural (Penagos 2019).

Pese a los cuestionamientos sobre la efectividad de los procesos de participación promovidos por los programas de desarrollo territorial (Manzanal 2007) y a la crítica respecto a que este enfoque significaría una menor atención a las dinámicas determinadas por movimientos del capital (Fernandes 2008), es importante reconocer que, por ejemplo, en el caso brasileño, la acción orientada por el llamado “ciclo de la gestión social” tuvo un importante efecto pedagógico en relación con la democracia, empoderamiento e inclusión (Valencia et al. 2020). Los espacios de participación como los *colegiados territoriales* permitieron que las reivindicaciones de muchos actores, históricamente marginalizados, pudieran ser escuchadas. Sin embargo, los autores identificados con la emergencia y aplicación del enfoque

territorial se cuestionan que las coaliciones promovidas para su conformación tuvieron un restringido espacio de acción, quedando limitadas a la gestión de uno o de unos pocos programas sectoriales. En las palabras de Favareto (2017b, 166), “la política de desarrollo territorial se convirtió en un nicho, algo en paralelo a otras políticas y programas, con poca capacidad de dialogar e influenciar un conjunto más amplio de actuación del Estado y del capital en las regiones rurales”.

Al analizar los vectores de transferencia de estas políticas públicas con enfoque territorial para el desarrollo rural en América Latina, se concluye que en un primer momento hay una importante influencia del modelo europeo y, posteriormente, organizaciones internacionales, movimientos sociales y academia tienen un papel relevante en la difusión y la asesoría de tales políticas junto a los Estados y gobiernos latinoamericanos (Valencia et al. 2018 y 2020). Sin embargo, es posible constatar que el modelo difundido en América Latina es diferente al europeo y cada país guarda particularidades y hace reinterpretaciones para su implementación.

Para Sabourin et al. (2016), en América Latina existe un buen ejemplo de mecanismos de hibridación en la transferencia de las políticas públicas de desarrollo territorial, tanto en los referenciales, vectores y modelos de difusión, como en los objetivos, dimensiones, funciones e instrumentos. Pero, de igual forma, esta hibridación carga el peso de las rutinas y estructuras administrativas. Para Valencia y Avila (2017), el abordaje territorial implica romper con trayectorias bastante arraigadas en el Estado y la sociedad.

Una de las conclusiones del estudio sobre la transferencia de políticas públicas de desarrollo territorial desde Brasil para otros países de América Latina (Valencia et al. 2018) señala la necesidad de retomar las ideas clave que dieron soporte a este enfoque, pero que se diluyeron en el camino de implementación. Esto significa avanzar en la transición de acciones sectoriales hacia la intersectorialidad que favorecería el surgimiento de una nueva generación de políticas donde dimensiones como la construcción de mercados y la sostenibilidad ambiental estarían presentes.

De igual manera, un aprendizaje ampliamente referenciado en los estudios hasta ahora elaborados es la constatación de una amplia apropiación de la retórica territorial (Favareto 2010; Valencia et al. 2020). Pero el problema reside en haber cambiado el discurso sin haber cambiado las prácticas (Valencia et al. 2018). En relación con la concepción de los programas de desarrollo territorial es clave entender que se trata de una propuesta que valora las relaciones multiescalares a partir de espacios de cooperación y coordinación territoriales, lo que no implica que esta propuesta no deba asumir un papel central en la agenda pública. Las políticas sectoriales (salud, educación, macroeconómicas) afectan de forma importante las dinámicas territoriales en varias dimensiones del desarrollo, pero no son pensadas bajo una óptica territorial, lo que lleva a ampliar las desigualdades de esos espacios (Valencia et al. 2019). Por ejemplo, el estudio sobre el Programa Territorios del Progreso de El Salvador (Valencia 2018) muestra cómo el esquema de gestión desde la Secretaría Técnica de

la Presidencia de la República lleva a articular diversos órganos públicos nacionales como educación y salud. Sin embargo, hubo una fuerte centralidad que llevó a desconocer activos tangibles e intangibles presentes en los territorios, como la realidad de un país que buscaba disminuir los efectos perversos generados por un proceso truncado de reconstrucción después de la firma de los acuerdos de paz.

Otro ejemplo del direccionamiento de estas políticas y su centralidad puede ejemplificarse con la ley de desarrollo rural sostenible de México. A pesar de lo innovador de este marco institucional que superó la visión agrícola y pecuaria del desarrollo rural y buscó la articulación de diferentes sectores, su implementación enfrentó “inercias” arrastradas desde la política agrícola de México. Así la intensión hubiese sido superar la visión sectorial, en la práctica cada una de las secretarías de Estado vinculadas con los procesos de desarrollo rural actúan de forma aislada sin articulación con las demás (Gómez y Tacuba 2017). Las políticas formuladas desde arriba corren el riesgo de no ser operacionales cuando se enfrentan con los acuerdos, formales o informales, presentes en los niveles subnacionales o locales.

El grado de dificultad para pensar y ejecutar las políticas de manera multiescalar y fortalecer la coordinación desde una perspectiva nacional se puede evidenciar en el caso brasileño. El Programa Territorios de la Ciudadanía terminó siendo complemento de políticas sectoriales, en una especie de “parche correctivo” para las deficiencias de esas políticas (Valencia et al. 2019).

En la misma línea de búsqueda de intersectorialidad, multiescalaridad y multidimensionalidad, tan necesarias en las trayectorias virtuosas de los procesos de desarrollo, otro aspecto en el que los programas de DTR se han mostrado limitados es en la formulación de propuestas de largo aliento con un marco orientador como lo que actualmente representa la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (Berdegú y Favareto 2019). Los países continúan poco receptivos a estilos de desarrollo que propicien la disminución efectiva de las desigualdades sociales y económicas de los espacios rurales.

Otro aspecto que se evidencia como limitante en las propuestas de DTR es intervenir en el territorio considerándolo como un mero espacio físico y no como un espacio social construido por relaciones de poder. No basta la utilización de “cajas de herramientas” que replican casos exitosos de “territorios ganadores” propiciando la constitución de espacios de participación representativos de un único segmento o interés. Ejemplo de esa situación es el caso brasileño con una mayor representatividad de agricultores familiares (Favareto 2010) o el caso colombiano donde la focalización, tal vez necesaria, se hace en territorios más afectados por el conflicto (Penagos 2019), pero se corre el riesgo de concentrar las acciones en políticas compensatorias de corto alcance, localizadas y sin la búsqueda de articulaciones de mayor escala.

En Perú, según el estudio de Mesclier (2016), el desarrollo territorial se constituyó más en una trampa que en una oportunidad para el desarrollo comunal y campesino. Para la autora, esta estrategia es vista como una oportunidad para las comunidades locales de vincularse a otros mercados y diversificar sus actividades económicas con otros rubros como el

turismo. Pero, además de que los planes regionales tratan principalmente asuntos agrícolas y pecuarios, esa planeación no tomó en cuenta las lógicas locales y la base comunitaria, ancestral, de las comunidades campesinas. Los campesinos vinculados con estas acciones fueron aquellos con mayor educación, dinamismo o conocimiento de trámites legales. Para el caso peruano, el modelo identifica los activos territoriales y busca aprovecharlos para ganar en competitividad y productividad, pero la participación de la comunidad local es limitada (Mesclier 2016, 125).

Otro punto que limita la ejecución de las estrategias de implementación de los programas de DTR se relaciona con las capacidades técnicas y políticas para la gestión territorial. Una de las conclusiones de la Mesa sobre Políticas de DTR realizada en el marco del Seminario Internacional de la Red PP-AL (Le Coq et al. 2019, 34) es que hubo “mucha participación, poca contractualización; muchos planes, poca estrategia consistente de cambio; muchas demandas e inversiones sectoriales, poca transformación; mucho se habla de territorios, poco se considera la intersectorialidad y mucho se habla de relación rural-urbano, poco se incluye las ciudades en los planes”, aspectos también mencionados en Berdegú y Favareto (2019).

Por último, y aún sobre la implementación, otro factor que ha estado casi ausente de las políticas territoriales es su integración a procesos de seguimiento y evaluación. En términos generales, estas políticas han concentrado más sus esfuerzos en la ejecución y menos en acompañar su desempeño y definir, durante la marcha, acciones de ajuste, impulso o escalamiento de buenas prácticas.

Para concluir este breve balance, enfatizamos que generar trayectorias de DTR que cierren las brechas y favorezcan la cohesión, tanto social como territorial, así como la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, implica avanzar con nuevos estilos de desarrollo que se concreten en políticas públicas que ofrezcan una amplia gama de oportunidades que estén disponibles, de forma equitativa, al alcance de la mayoría (Valencia et al. 2019).

A continuación, sugerimos una serie de puntos que podrían contribuir con el diseño de una nueva generación de políticas que, además de servicios básicos tan fundamentales como educación pertinente de calidad, salud pública y saneamiento básico, favorezcan el acceso a nuevas tecnologías, relaciones de complementariedad con los espacios urbanos, nuevas formas de negocios, de mercados y de estrategias de formación y emprendimiento para jóvenes y mujeres rurales, valorización de la multiculturalidad e inclusión socio-productiva y ciudadana.

...generar trayectorias de DTR que cierren las brechas y favorezcan la cohesión, tanto social como territorial, así como la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, implica avanzar con nuevos estilos de desarrollo que se concreten en políticas públicas que ofrezcan una amplia gama de oportunidades...



Por una nueva generación de políticas e intervenciones²

Diseñar una nueva generación de políticas para el desarrollo territorial implica prestar mayor atención a las formas de implementación y a la coherencia de las acciones con los principios del enfoque. Un primer principio que continúa vigente es la característica multiescalar de los territorios. Insistimos que pensar en el territorio es ir más allá de un recorte geográfico, lo que es contrario a límites fijos e inmutables y abre la posibilidad de pensar en territorios discontinuos, sobrepuestos, contruidos por una multiplicidad de agentes (y poderes) que operan en las múltiples escalas (Souza Coelho Neto 2013). Ello supera la simple dicotomía *top-down* / *bottom-up* y desafía a buscar la interdependencia e interacción multiescalar. Esta acción no depende exclusivamente de los gobiernos nacionales, sino que puede y debe generarse desde espacios de gobernanza subnacionales (Estados, departamentos o provincias; regiones o subregiones; ciudades intermedias y asociaciones de municipios) (Valencia et al. 2019). Se sugiere que las acciones sean desarrolladas desde los territorios apoyándose en espacios de concertación existentes o estableciendo nuevos espacios de coordinación y cooperación entre actores territoriales.

La coordinación y cooperación, entendida esta última como un intercambio donde las partes se benefician y se motivan por la necesidad de obtener algo que no es posible alcanzar de manera individual (Sennet 2013), es un concepto subyacente a las dinámicas territoriales y su fomento es un principio orientador de las políticas de desarrollo territorial. Sin embargo, en la implementación de los programas de DTR, esta dimensión también se diluye. Para Lotta y Favareto (2015), existen distintos mecanismos de coordinación para la cooperación entre actores, los cuales pueden combinarse en la implementación del enfoque territorial: la coordinación jerárquica, la coordinación por incentivos y la coordinación por adhesión en red.

En esencia y siguiendo la misma línea de argumentación, Berdegú y Favareto (2019) proponen una formulación de arreglos institucionales más complejos, que no se resuelven con un solo tipo de coordinación. Para estos autores, la coordinación jerárquica puede ser útil siempre que sea liderada por órganos o agencias multisectoriales, dado que se enfrenta a limitaciones de mando sobre otras estructuras ministeriales o sobre actores no estatales. De igual forma, la coordinación por adhesión en red necesita de un alto grado de identidad entre los actores, misma que puede generar coaliciones fuertes, pero con la limitación de tener ámbitos de acción más restringidos. De otro lado, los sistemas de incentivos, liderados de preferencia por instancias multisectoriales, pueden favorecer espacios de coordinación y cooperación para motivar a un conjunto amplio de actores a movilizarse en torno de compromisos estratégicos (Berdegú y Favareto 2019).

Complementar multiescalaridad, multisectorialidad y coordinación y cooperación es estratégico para el desarrollo con enfoque territorial. Las políticas territoriales deben con-

2 Este apartado recoge contribuciones de los debates promovidos por la Red PP-AL y la RETE en Valencia et al. 2019.

cebirse como ejes integradores y no sustitutivos de acciones sectoriales. Por lo tanto, se trata de mapear el conjunto de políticas públicas implementadas en los diferentes territorios y sus efectos en esos territorios. Es necesario considerar e incidir en las políticas no territoriales al concebir e implementar las estrategias de desarrollo territorial nacional.

En esa línea, los ODS y la Agenda 2030 son un importante marco para la sinergia entre sectores al orientar a los gobiernos a un abordaje integral de los problemas del desarrollo. Sin embargo, los ODS por sí solos no conducen a tales integraciones, lo que refuerza lo relevante que es establecer espacios de coordinación y cooperación que favorezcan las sinergias. Además de esto, Nilson y Costanza (2015) proponen analizar escenarios que indiquen cómo el cumplimiento de las metas de los ODS conducen al cambio social y, adicionalmente, diferenciar de manera sistémica los objetivos finales –“próspera y alta calidad de vida que es equitativamente compartida y sostenible” (Costanza et al. 2014)–, de los medios o condicionantes.

En el proceso de conocer las dinámicas territoriales, es necesario reconocer que las desigualdades en cuestión pueden limitar la constitución de espacios de cooperación. La desigualdad es limitante de la cooperación, lo que propicia también la búsqueda de espacios de negociación. Con respecto a este tema, los estudios conducidos por Berdegú et al. (2015) presentan una mirada innovadora con énfasis en la comprensión de las dinámicas territoriales a partir de las interdependencias entre actores, activos e instituciones.

Algo que puede favorecer los espacios de coordinación y cooperación es la definición de proyectos transformadores que giren en torno de una acción común que agregue diferentes objetivos y vayan más allá de una acción puntual como el aumento de la productividad agrícola. La ejecución de esas acciones podría estar sustentada en una base contractual que favorezca la articulación de actores con distintos recursos y habilidades. Lotta y Favareto (2015) mencionan como necesaria una cuádruple coordinación: entre sectores de gobierno; entre niveles de gobierno; entre Estado, sociedad y mercado; y la coordinación de las inversiones e incentivos con los aspectos singulares de los territorios. En un tiempo de cambios climáticos, temas que inciden sobre la población de los grandes centros urbanos pueden contribuir a amplificar la importancia y el sentido estratégico de proyectos territoriales en regiones rurales: es el caso de temas como agua, energía, calidad de los alimentos y servicios ecosistémicos. Alrededor de estos temas se puede alcanzar acuerdos entre múltiples actores, basados en formas de coordinación innovadoras.

Los proyectos y organismos financiadores, a su vez, deben responder a la diversidad territorial en vez de que los territorios y sus poblaciones u organizaciones tengan que adaptarse al restringido menú de líneas de financiamiento ofrecidas. Se trata de innovar en los sistemas de financiamiento de iniciativas locales, fortaleciendo acciones como la economía solidaria y la gestión de fondos público-privados. Se debe pensar en sistemas de financiamiento de DTR que incorporen estrategias de salida de los fondos de cooperación y compromisos presupuestarios por parte de los Estados.

Lo anterior amerita el fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos para que las estructuras de gobernanza garanticen la participación de diversos sectores y segmentos de la población, así como la observación y articulación de las diferentes escalas del territorio. Esto lleva a la generación de incentivos que favorezcan la formación de dispositivos que incorporen a la diversidad de agentes o actores del territorio. Se propone cualificar la acción del sector público para que, además de acompañar las acciones a ser desarrolladas, implemente mecanismos de coordinación para obtener resultados.

De otro lado, también es preciso mejorar las habilidades para negociar con los actores sociales, manejar conflictos y evitar que haya captura o cooptación por intereses específicos de sectores más fuertes (Gomide 2016). Además de las capacidades técnicas y políticas de quienes coordinen las políticas de DTR, es importante fortalecer la capacidad de diálogo de los actores territoriales para que puedan identificar y expresar los diferentes puntos de vista que favorezcan los acuerdos que incluyan las fuerzas sociales más decisivas para el futuro del territorio. Se sugiere evitar rígidas normatividades para alcanzar ideales que, generalmente, no son compartidos o no están en concordancia con la diversidad territorial. Para esto, los actores territoriales necesitan conocer a sus interlocutores, las redes en que actúan, los puntos comunes que pueden potenciar sinergias o aquellos que marcan diferencias y contradicciones. Al no conocer la diversidad de actores que comparten el territorio ni sus motivaciones, se corre el riesgo de construir estereotipos que levantan barreras para el diálogo.

Es muy importante subrayar que este tipo de visión rechaza por tanto dos extremos. De un lado, aquel que ingenuamente concibe el territorio como la simple suma de actores sociales distintos en torno a un objetivo común, porque esto significaría dejar de lado los conflictos de intereses y de poder. Lo que se postula aquí es que se deben tratar afirmativamente los conflictos y las asimetrías. Pero de otro lado es preciso ir más allá de una mirada que, de forma también superficial, concibe el territorio como la sencilla mecánica de dominantes contra dominados, porque en este segundo enfoque se obvia el hecho de que hay una diversidad de intereses, a veces en conflicto, entre los grupos dominantes. Igualmente es necesario superar el riesgo de una tautología: ¿cómo crear mecanismos para dar a los sectores más débiles más poder, si las estructuras de dominación bloquean la distribución del poder? Como enseña Bourdieu, existen las fracciones dominadas en los grupos dominantes, y las fracciones dominantes entre los grupos dominados. Es preciso manejar esta complejidad al pensar el futuro de los territorios. La única salida posible es operar con las contradicciones; este es el sentido de nuestras consideraciones.

Por último, vale recordar la importancia de integrar sistemas de seguimiento y evaluación a estos procesos. Se recomienda clarificar los objetivos de transformación o supuestos esperados de las intervenciones (teoría de cambio) para poder revisar las estrategias durante la implementación y fomentar aprendizajes. Se trata también de fomentar sistemas de información territorial basados en la participación de usuarios, aprovechando las nuevas

tecnologías de captura, difusión y tratamiento de información (*big data* y procesamiento de datos) y los procesos de apertura y transparencia de los datos públicos (*open data* / gobierno abierto) en una perspectiva de democratización del acceso a la información para los actores del territorio.

Entendemos que los resultados de los procesos de desarrollo no se reducen a indicadores de crecimiento económico y que el desarrollo rural no se resume en la producción agrícola y pecuaria. De esta forma, el enfoque territorial continúa siendo pertinente para una acción pública que comprenda las complejidades de los mundos rurales y enfrente los problemas históricos de marginalización de estos espacios.

Consideraciones finales

El enfoque territorial es una perspectiva de desarrollo rural y, más ampliamente, de los territorios que engloban espacios rurales y su relación con centros urbanos. No se reduce a un programa específico, se trata más bien de un enfoque general que orienta estrategias, involucra actores e inspira distintas iniciativas. En los países de América Latina, la elaboración y aplicación del enfoque territorial se ha reflejado en el desarrollo de políticas y programas durante la primera década de este milenio, con antecedentes y avances paralelos en Europa y expresiones en otras partes del mundo. Estos programas de desarrollo rural con enfoque territorial han sido exitosos, particularmente en las agendas políticas rurales y para ampliar mecanismos de participación. Pero han encontrado ciertas limitaciones en su operacionalización, así como en la generación de evidencias sobre sus impactos en términos de reducción de pobreza y de inequidad entre poblaciones y territorios.

A pesar de estos programas y políticas, los retos del DTR en América Latina persisten: exclusión socioeconómica y sociopolítica e inequidad; pobreza e insatisfacción de necesidades básicas; marginalización de grupos minoritarios o con menor capacidad de incidencia; violencia e inseguridad producto del crimen organizado; brechas importantes entre territorios rurales y respecto de los urbanos; conflictos socioambientales e impactos crecientes del cambio climático y pérdida de biodiversidad. Para enfrentar estos retos, se necesita una nueva generación de políticas de desarrollo territorial, la cual debe buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia.

Basados en las experiencias pasadas y tomando en cuenta el contexto actual, en las páginas anteriores se identificaron orientaciones para elaborar, implementar y monitorear

...se necesita una nueva generación de políticas de desarrollo territorial, la cual debe buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia.



esta nueva generación de políticas de desarrollo territorial en América Latina. Estas orientaciones suponen repensar los procesos de formulación de estas políticas en función de los principios del enfoque territorial del desarrollo rural, de reconocer la diversidad de objetivos que se le atribuye y aclarar el objetivo principal (cohesión nacional entre territorios, cohesión entre actores de territorios) de tomar en cuenta las especificidades político-administrativas e institucionales de los países.

También en la implementación se debe tratar de considerar las asimetrías de relaciones poderes que existen dentro de los territorios, tener más flexibilidad y creatividad en los dispositivos de intervención y en las estructuras de gobernanza, focalizar proyectos transformadores como base de acuerdos entre actores locales y Estado, y fortalecer tanto las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos como las capacidades de diálogo de los actores locales.

El fomento de esta nueva generación abre perspectivas para una agenda de investigación para el entendimiento de las trayectorias de los territorios, incluyendo de manera más fuerte la dimensión de economía política local de los territorios. También invita a fortalecer los estudios que analizan las interrelaciones e interacciones entre niveles y tipo de gobernanza en una perspectiva de gobernanza multinivel y adaptativa. Esta nueva generación supone un mejor entendimiento de las interacciones entre políticas (de desarrollo rural y las otras), movilizand o una perspectiva analítica de coherencia de políticas, de combinación de políticas y de nexo de políticas.

Finalmente, genera una agenda para concebir sistemas de monitoreo y métodos de evaluación cuantitativa y cualitativa robusta que permitan comprobar los aportes de estas políticas y su valor agregado en el conjunto de políticas que afectan el desarrollo rural de los países latinoamericanos.

Con estos aspectos, buscamos mostrar que la adopción de un enfoque territorial no implica dejar de lado los temas de asimetría de poder, como lo han enfatizado algunos críticos. Los principales desafíos consisten, esto sí, en identificar por medio de qué cambios en las reglas de juego se puede favorecer mayor distribución de activos –y por ende, mayor poder a los actores sociales más débiles– y manejar proyectos de transformación de los territorios que, por ser diversos y plurales, tienen que involucrar la combinación de los distintos intereses en su interior. No se trata de ocultar los conflictos y contradicciones, y sí de operar afirmativamente con ellos, de una manera no dicotómica.

Referencias

- Abramovay, Ricardo. 2007. “Para uma teoria dos estudos territoriais”. En *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*, organizado por Antônio Ortega y Niemeyer Almeida Filho. Campinas: Alínea.
- _____. 2000. “Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”. *Texto para discussão* 702. Río de Janeiro: IPEA.
- Bacelar, Tania. 2015. “Políticas nacionais de desenvolvimento sustentável: a contribuição da agricultura familiar”. En *Agricultura familiar: ruralidade, território e política pública*, editado por IICA y Fórum DRS, 41-54. Brasília: IICA.
- Berdegú, Julio y Arilnson Favareto. 2019. *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO. <http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>
- Berdegú, Julio, Javier Escobar y Anthony Bebbington. 2015. “Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions”. *World Development* 73: 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Bezerra, María Lucila y Tania Bacelar. 2013. “As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. Introdução”. En: *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*, organizado por Carlos Miranda y Heithel Silva, 35-75. Brasília: IICA.
- Cazella, Ademir, Leandro Nunes de Paula, Monique Medeiros y Valério Alécio Turnes. 2019. “A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos”. *Redes* 24 (3): 49-74. <https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.14118>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019a. *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago: CEPAL.
- _____. 2019b. *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago: CEPAL.
- Costanza, Robert, Jacqueline McGlade, Hunter Lovins e Ida Kubiszewski. 2014. “An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals”. *Solutions* 5 (4): 13-16.
- Delgadillo Macías, Javier y Elizabeth Montañó Becerril. 2017. “Innovación y competitividad del sistema lechero en valles centrales de Querétaro. Hacia un modelo de gobernanza territorial”. *Estudios Sociales* 27 (50). <https://doi.org/10.24836/es.v27i50.412>
- Delgado, Nelson y Sergio Leite. 2015. “Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural”. En *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 239-259. Porto Alegre: UFRGS.
- Favareto, Arilson. 2017. “Síntese final dos debates e indicações para a 12ª versão do Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Convenção Preparatória ao XII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, ruralidade contemporânea e políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural dos países Latino Americanos no século XXI”. *Documento de Trabalho*. Salvador (Bahía): IICA.

- Favareto, Arilson. 2015. "Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil". En: *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 261-278. Porto Alegre: UFRGS.
- _____. 2010. "As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva- uma década de experimentações". *Desenvolvimento em Debate* 1 (2): 47-63.
- Favareto, Arilson y Gabriela Lotta. 2017. "Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros". *Redes* 22 (3).
<https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>
- Favareto, Arilson y Julio Berdegú. 2018. "Mudanças globais e locais. Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina". En *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*, organizado por Mireya Valencia, Catia Grisa, Ivan Peyré Tartaruga y César Ramírez. Curitiba: CRV.
- Fernandes, Bernardo. 2008. "Entrando nos territórios do território". En *Campesinato e território em disputas*, organizado Eliane Tomiasi Paulino y João Edmilson Fabrini, 273-302. São Paulo: Expressão Popular.
- Fernández, Juan, María Ignacia Fernández e Isidro Soloaga. 2019. *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: CEPAL.
- Fornazier, Arilson y Mireya Valencia. 2018. "Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia". *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 14 (5): 17-30.
- Gómez, Luis y Angélica Tacuba. 2017. "La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?" *Revista Economía UNAM* 14 (42): 93-117.
- Gómez, Ileana y Rafael Cartagena. 2012. "Tensiones entre la agenda endógena y la agenda externa de desarrollo: ribera norte del Humedal del Cerrón Grande en El Salvador". En *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*, editado por Julio Berdegú y Félix Modrego, 109-140. Buenos Aires: Teseo / RIMISP.
- Gomide, Alexandre. 2016. "Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil". En *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Río de Janeiro: IPEA.
- González, Fernando. 2017. "Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)". *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder* 8 (2): 203-223. <https://doi.org/10.5209/GEOP.55017>
- Grisa, Catia y Sergio Schneider. 2015. "Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil". En *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 19-50. Porto Alegre: UFRGS.
- Lotta, Gabriela y Arilson Favareto. 2015. "Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil". *Revista de Sociologia e Política* 24 (57): 49-65.
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

- Manzanal, Mabel. 2007. "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". En *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, compilado por Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer, 7-35. Buenos Aires: CICCUS.
- Mesclier, Èvelyne. 2016. "El desarrollo territorial: ¿una trampa para los campesinos peruanos?" *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 10: 111-128. <http://doi.org/10.17141/eutopia.10.2016.2554>
- Nilson, Mans y Robert Costanza. 2015. "Overall framework for the Sustainable Development Goal". *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*: 7-12. París: International Council for Science (ICSU).
- Penagos, Ángela. 2019. "Desafíos en desarrollo rural y agropecuario para América Latina y el Caribe". En *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas. Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina*, editado por Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Eric Sabourin y Octavio Sotomayor, 5 al 7 de septiembre de 2018, Cali: CIRAD / CIAT. <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/101376>
- Sabourin, Eric y Doris Sayago. 2013. "Políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina". *Sustentabilidade em Debate* 4 (2): 15-16. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.10047>
- Sabourin, Eric, Gilles Massardier y Osvaldo Sotomayor. 2016. "Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación". *Revista Mundos Plurales* 3 (1): 75-98. <http://hdl.handle.net/10469/8829>
- Sotomayor, Osvaldo, Doris Sayago y Eric Sabourin. 2013. "Debate sobre el enfoque DTR (Desarrollo Territorial Rural) en América Latina". *Sustentabilidade em Debate* 4 (2): 101-112. <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/issue/view/761>
- Souza Coelho Neto, Agripino. 2013. "Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder". *Revista Geographia* 15 (29): 23-52. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2013.v15i29.a13652>
- Swampa, Maristella. 2013. "Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad* 244.
- Valencia, Mireya y Mario Avila. 2017. "Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades". *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* 3 (1): 163-176. <https://doi.org/10.18472/ReGIS.v2n2.2017.28047>
- Valencia, Mireya, Marcio Caniello, Antonio Barone, Marc Piraux, Miquéias Calvi, Olivio Teixeira y Carlos de Oliveira. 2020. "Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?" En *Quince años de Desarrollo Territorial Rural em América Latina. ¿Qué nos muestra la experinecia?*, editado por Julio Berdegué, Constanza Christian y Arilson Favareto, 121-174. Buenos Aires: Teseo.

- Valencia, Mireya, Jean-François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin. 2019. “Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina”. *Info - Note DTR, Rede PP-Al, RETE*. <https://bit.ly/2YvJa1t>
- Valencia, Mireya, Eric Sabourin, Doris Sayago y Moisés Balestro. 2018. “Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”. En *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*, organizado por Eric Sabourin y Catia Grisa. Porto Alegre: Escritos Editora.

Cómo citar este artículo:

Valencia Perafán, Mireya, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin. 2020. “Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 25-40. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4388